

Un paso adelante: Institucionalización de las organizaciones gremiales de la economía popular

Autor:

Martínez Chas, Juan Manuel

Cita: RC D 196/2021

Encabezado:

Se aborda uno de los temas más disruptivos dentro del diseño tradicional de las relaciones laborales y sus sujetos. El reconocimiento jurídico formal de órganos de representación gremial de sectores de trabajadores sin relación de dependencia. Asimismo, se delinea la naturaleza e incidencia de su presencia en el ámbito social.

Sumario:

1. Introducción. 2. Antecedentes. 3. Resolución MT 509/2020. 4. Resolución MT 118/2021. 5. Conclusiones.

Un paso adelante: Institucionalización de las organizaciones gremiales de la economía popular

1. Introducción

Desde hace un largo tiempo los denominados movimientos populares que fueron resaltados por el Papa Francisco^[1], como poetas sociales que inventaban su propio trabajo, se han constituido en un sindicato de nuevo tipo. Se trata de trabajadoras y trabajadores con planes sociales con contraprestación, los trabajadores de las denominadas "empresas recuperadas", aquellos trabajadores autónomos prestadores de servicios eventuales, ocasionales, vendedores ambulantes, vendedores de la vía pública, recolectores y recicladores de residuos urbano. Quienes realizan tareas tan importantes que observamos en la pandemia, las personas dedicadas a la limpieza del espacio comunitario, jardines, merenderos, comedores, las denominadas "ferias populares", los trabajadores de la agricultura familiar, ventas de artesanías, cuidado de automóviles, lustrado de zapatos, pequeños emprendimientos sociales y formas análogas que sabemos no se encuentran reguladas por un contrato de trabajo en los términos de la Ley de Contrato de Trabajo.

Esto sin duda se vincula con la situación de la creciente desigualdad no solo en Argentina sino en América Latina, donde los recientes informes de la organización internacional del trabajo dan cuenta de un sector informal cercano al 53 % y obviamente expulsados por la revolución 4.0 de los puestos de trabajo.

2. Antecedentes

La pobreza estructural hizo que estos trabajadores se organizaran contando con los antecedentes de los piquetes en Cutral Có y Tartagal y siguiendo por la experiencia de las empresas recuperadas y los planes sociales después de la debacle de nuestra economía en el 2001. Con organización han conseguido la sanción de la Ley de Emergencia Pública 27345^[2] la cual creó el Registro Nacional de la Economía Popular (RENATREP) en el ámbito del Ministerio de Desarrollo de la Nación y otros instrumentos que establecen el salario social complementario; el monotributo social que les permite acceder a determinadas prestaciones de obras sociales y otras sistemas asistenciales que se vinculan con todo el despliegue que se ha venido haciendo para que estos importantes sectores puedan soportar los niveles de pobreza y discriminación que están sufriendo en este momento. El sindicalismo empezó a tender puentes con estos sectores a partir de la marcha de San Cayetano en 2016 y fueron recibidos por la Confederación General del Trabajo en ese momento y por otras Centrales Sindicales, conformando lo que se denominó "Confederación de Trabajadores de la Economía Popular" (CTEP). Luego de esta situación, en los años 2015 y 2016, se le otorgó la personería social, que era una suerte de reconocimiento tenue de su existencia con algunos derechos, a través de la Resolución 1727/2015 por parte del Ministro de Trabajo Carlos Tomada y luego modificada durante la siguiente gestión por la Resolución 32/2016^[3]. Pero, el sistema de organización de estos trabajadores, constituidos en la CTEP, comenzó a tener una gran

fuerza a través de la creación, de la Unión de los Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (UTEP) en el mes de diciembre del 2019 en el micro estadio de Ferro.

3. Resolución MT 509/2020

El 22/6/2020 se publicó en el Boletín Oficial la Resolución 509/2020 emitida por el Ministerio de Trabajo de la Nación, la cual sin dudas es uno de los antecedentes normativos de la mentada Resolución MTEySS 118/2021 que se desarrollará en el siguiente acápite.

Teniendo en cuenta el contexto social, económico y sanitario del atípico 2020 que se tuvo que vivir no solo en Argentina sino que también a nivel global, es sumamente destacable el objetivo de la Resolución MT 509/2020, el cual expresamente surge de sus considerandos como "garantizar el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida por medios que les aseguren condiciones de existencia digna"[\[4\]](#).

Asimismo, se fundamentó la presente resolución en la Recomendación 202 de la Organización Internacional Del Trabajo (OIT) sobre Pisos Mínimos de Protección Social, la cual sugiere a los estados miembros llevar a cabo medidas aptas para asistir a los sectores más vulnerables, incluyendo expresamente a los de la economía informal.

En este marco la resolución mencionada crea la Comisión de Controversias, Mediación y Planteos de la Economía de Subsistencia Básica, la que funcionará en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, conforme su artículo 1.

Se facultó a dicha Comisión para: a. Encauzar, en el marco de un proceso voluntario, las controversias y los planteos que se susciten entre los sujetos, que se desempeñen de manera individual o colectiva, para generar un ingreso personal y familiar, ya sean trabajadores autónomos, prestadores de tareas eventuales, ocasionales o changas, vendedores ambulantes, ocupantes de puestos callejeros y todos aquellos que participen, bajo tipologías análogas, del proceso de producción de bienes y servicios, generando relaciones asimétricas, para la subsistencia básica y la persona o sector individualizado como sujeto pasivo; b. Analizar los temas que conciernen a esas categorías a los fines de llevar a cabo iniciativas para evitar conflictos; c. Proponer acciones destinadas a prevenir situaciones de abuso o vulnerabilidad en dicho ámbito y contribuir a la mejora de las relaciones de intercambio; d. Elaborar informes y propuestas que tiendan a la transición de la informalidad a la formalidad y a la transparencia; y e. Crear subcomisiones o ámbitos específicos para que dichos sujetos puedan realizar las peticiones referidas a situaciones particulares de su sector y recibir una respuesta en función de su pertinencia.

La Comisión estará formada por tres (3) integrantes, que serán designados por el Sr. Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y podrá elaborar su reglamento interno y pautas de funcionamiento.

4. Resolución MT 118/2021

La Resolución 118/2021[\[5\]](#) del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación; publicada en el Boletín Oficial del día 12 de marzo del 2021 como consecuencia del acto desarrollado en el salón "Islas Malvinas" en el Ministerio de Trabajo, el día 10 de marzo del 2021, en lo esencial establece un registro o una inscripción especial para las personas que se desempeñan en la economía popular y de subsistencia, que podrán construir asociaciones y ejercer los derechos que se le conceden en esta resolución.

En el artículo 12 establece cuales son los sectores que a título enunciativo podrían integrar este colectivo de trabajadores en el registro. En el artículo 13 crean el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, el registro de asociaciones de trabajadores de la economía social y subsistencia. Esto se trata de un nuevo modelo dentro del derecho colectivo de trabajo de la economía social que puede inscribirse y ejercer determinadas facultades.

Obviamente se les exige el requisito de presentar sus estatutos, su lista de afiliados, su zona de actuación y un domicilio, un patrimonio básico y el registro podrá realizar las observaciones que estime pertinentes.

En el artículo 5 se establece las particularidades que deben tener sus estatutos, al igual que véase la Ley 23551 con las Asociaciones Sindicales^[6], denominación, domicilio, objeto, zona de actuación, descripción de las actividades, derecho y obligaciones de los afiliados, requisitos para adición y separación, quienes son la autoridades, los órganos deliberativos, el patrimonio, el régimen electoral.

Siguiendo por supuesto, lo establecido en la Ley 25674^[7] para las asociaciones sindicales, se requiere el respeto al cupo sindical femenino, se establece un mandato máximo para los órganos directivos de 5 años y obviamente los requisitos para ser miembros de los órganos directivos, en este caso ser mayor de edad, no tener inhabilidades civiles o penales y un año de antigüedad en la afiliación, en la entidad sindical de la economía popular, se deberá prever la asamblea o congreso según la tipología que se elija para el órgano deliberativo.

El mismo podrá tener sesiones ordinarias o extraordinarias y su celebración deberá ser publicada con no menos de diez días de anticipación. Establece criterios respecto de las asambleas y los congresos, serán obviamente privativo de las mismas establecer criterios generales de actuación, aprobar, modificar los estatutos y aprobar los balances y la fusión y afiliación o desafiliación de afiliaciones de grado superior.

Obviamente, en virtud del principio de la libertad sindical de estos trabajadores, la resolución establece que podrán formar federaciones, confederaciones, desafiliarse o afiliarse a esta sin restricción alguna en el marco de sus estatutos. También, regula lo relativo al patrimonio y a las cotizaciones, como se hace en la Ley de Asociaciones Sindicales.

En el artículo 11 se establece que la resolución que admite la inscripción se le otorgara una personería social, a partir de la fecha, que lo faculta para, representar a los afiliados de forma individual o colectiva en cuestión que haga a sus intereses asesoramiento públicos, privados, pertinentes, peticionar ante las autoridades nacionales, provinciales o municipales, cualquier organismo en defensa de los intereses y derechos de los afiliados y promover la formación de sociedades cooperativas o mutuales, actuar ante organismos, planes y proyectos que influyan en la vida de los trabajadores de economía de la subsistencia, promover la participación de sus afiliados en todas las actividades que ayuden al tránsito de la informalidad a la formalidad; esto obviamente en los términos de la Recomendación 204 de la Organización Internacional del Trabajo; participar en las instituciones de planificación y control de la economía de subsistencia básica, colaborar con las autoridades públicas del estudio y solución de los problemas concernientes a su ámbito y representación, promover la participación de los afiliados en planes o programas de inclusión, realizar actividades sociales y culturales de formación técnica, estudio y capacitación, promover acciones concretas destinadas a prever situaciones de abuso o de vulnerabilidad en su ámbito, promover el perfeccionamiento en la legislación que contribuya a mejorar su condiciones de vida y desarrollo social y económico, efectuar reclamos individuales o colectivos en el ámbito de la Resolución del Ministerio 509/2020, efectuar denuncias por violación a las normas o conductas antijurídicas en su ámbito, recurrir a medidas lícitas de acción y auto tutela en defensa de sus derechos dentro de los límites del ordenamiento jurídico, instar y participar en la representación de los intereses de sus afiliados, la concertación y la negociación en los ámbitos de la economía popular y de subsistencia.

Recordamos que los trabajadores a través de la Unión de los Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular, este sector viene integrando ya por segunda vez, el Consejo del Salario Mínimo, Vital y Móvil y de manera permanente el Consejo Económico Social creado recientemente por Decreto 124/2021^[8]. Además, establece una suerte de tutela de naturaleza sindical en cuanto a la representación de los trabajadores que no podrán ser discriminados por su actuación en sus actos de pertenencia, de su identidad y será aplicable lo dispuesto en la Ley 23592^[9], ley antidiscriminatoria que implico los primeros pasos para la tutela de las organizaciones simplemente inscriptas, podemos recordar el caso fallado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, "Álvarez C/ CencoSud"^[10] y tantos otros.

Todos los planteos y reclamos se elevarán como actuación o previa a cualquier medida de la Comisión de Controversia y Planteos de la Economía de Subsistencia Básica.

El artículo 14 es notable en el sentido de que cuando en un mismo ámbito material y territorial de actuación, exista más de una asociación inscripta, la representación ante los órganos públicos la ejercerá exclusivamente,

aquella que posea mayor número de afiliados en el semestre anterior, según la constancia de los registros de asociaciones de la economía popular, se trata de la entidad más representativa y esto nos recuerda de alguna manera al régimen de mayor representatividad establecido en la Ley de Asociaciones Sindicales, obviamente los conflictos internos que se susciten entre los afiliados y las asociaciones entre sí podrán ser sometidos a la comisión de controversia de mediación y planteo de la economía de subsistencia, quedando agotada la misma que expedito el trámite competente.

5. Conclusiones

Esta resolución establece que las entidades que se encuentren inscriptas, por ese solo hecho, incluso en la Resolución de 2015 y 2016 se les reconocerá la inmediata reincorporación a este nuevo registro que entra en vigencia a los 90 días de publicada esta resolución, en cuanto y en tanto adecuen sus estatutos a establecido en la norma en plazo de 180 días.

Obviamente esta norma de institucionalización implica un paso de envergadura en materia de derechos sindicales.

En orden a los considerandos del plexo normativo de la norma, avanza en el principio de progresividad, garantizando garantías laborales en materia de derechos sociales y el derecho de sindicación.

Significa además el establecimiento de un norte en la política de empleo, la norma nos señala en tal sentido los artículos 22, 82, 91 y 128 de la Ley 24013^[11], que se refiere a la profundización de las políticas de empleo para el sector de la de la economía popular.

Es central que se destaque en materia de derechos humanos laborales las obligaciones asumidas por nuestro país a la luz del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en materia de derechos económicos, sociales y culturales, Protocolo del Salvador, reconociendo de este modo a la economía popular, como sujeto de tutela y de generación de trabajo digno, a pesar de no tratarse de una relación de dependencia típica y reconociendo e institucionalizando un marco jurídico.

En este caso menciona como hemos dicho la Recomendación 202^[12] sobre protección social adoptada a las 101 conferencias internacionales del trabajo y la Recomendación 204^[13] sobre la transición de la economía informal a la formal, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo que justamente nos habla del tránsito de la informalidad a la formalidad. Además, se citan los artículos 14 y 14 bis de la Constitución Nacional, en coherencia con la resolución en comentario citando concretamente. Se diseña un sistema que torna operativos los derechos sindicales y de negociación colectiva a los sectores que no están comprendidos de la 23551.

Es un avance trascendental desde mi punto de vista, esta norma que deberá ser un área de estudio y profundización para el derecho colectivo del trabajo. Son entidades gremiales con sus propias características, con nuevos y más amplios parámetros de negociación colectiva y dialogo social.

En tal sentido, los movimientos populares a través de sus estructuras sindicales, vendrán a completar un camino de construcción del Movimiento de los Trabajadores donde se construye un proceso emancipador y de justicia social desde la periferia, desde su arraigo al territorio. Se reconstruye así la noción de trabajo y de organización gremial.

Es un paso adelante en el futuro del trabajo que queremos, que asocie la labor creativa y comunitaria de los trabajadores y trabajadoras, al cuidado de la casa común. La visión de la protección de la tierra, que, con los paradigmas de techo y trabajo, comienzan a ser parte de una proyección indispensable, para una democracia sustentable.

Se trata aquí de colocar a los trabajadores, sus organizaciones y al trabajo como el centro de todas las políticas públicas.

Seguramente como dice Juan Grabois este emergente "genera temores y prejuicios, algunos irracionales, otros interesados, pero muchos completamente justificados", pero sostiene que "el mejoramiento de las condiciones laborales de los trabajadores de la economía popular nunca puede hacerse en base a la flexibilización de la normativa laboral. En términos prácticos, ninguna norma que apunte a nivelar para arriba puede incluir la derogación de regulaciones laborales, la eliminación de presunciones pro operario o la aceptación de otras modalidades de contratación laboral distintas a las que establece la LCT"[14].

El avance reconstruye y potencia a la clase trabajadora en su conjunto y ubica al Principio Protectorio como eje de la cuestión social.

Como sostiene Grabois el temor al que se alude es sin dudas el fraude laboral, por parte de empleadores que intenten valerse de figuras como las cooperativas y así encubran sus verdaderos objetivos claramente en perjuicio de los trabajadores. En este sentido la OIT ya ha previsto esta situación y expresamente señaló que "las políticas nacionales deberían velar porque no puedan crearse o utilizarse cooperativas para evadir la legislación del trabajo encubiertas y luchas contra las seudocooperativas que violan los derechos de los trabajadores, velando porque la legislación del trabajo se aplique en todas las empresas".

A pesar de ello, es claro el objetivo de los movimientos populares que desean la dignificación de sus trabajadores que son descartados del sistema laboral y gracias a alternativas como cooperativas y otras formas de organización y empresas colaborativas, como sociedades de beneficio mutuo, empresas y asociacionismo social, buscan encaminarse hacia la formalización[15].

Porque sin dudas los descartados de hoy, los excluidos, lo que irrumpen hoy en el escenario laboral, así como en 1945, lo fueron la gran mayoría de las Organizaciones Sindicales, reclaman para sí un nuevo protagonismo, el de una Argentina social, con derechos y con la fortaleza de la unidad de la clase trabajadora, que se convertirá nuevamente en estos tiempos de hegemonía de la indiferencia, como hace más de 70 años, diría Leopoldo Marechal, en el subsuelo de la patria que busca un país para todos con Justicia Social.

[1]

Carta del Santo Padre Francisco a los movimientos obreros, 12 de Abril 2020, http://www.vatican.va/content/francisco/es/letters/2020/documents/papa-francesco_20200412_lettera-movimentipopolari.html [17/03/2021].

[2]

Ley de Emergencia Pública 27345, publicada en el Boletín Oficial el 23/12/2016 N° 33529.

[3]

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Resolución 32/2016, publicada en el Boletín Oficial el 02/02/2016 N° 4408/16.

[4]

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Resolución 509/2020, publicada en el Boletín Oficial el 22/06/2020 N° 24288/20.

[5]

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Resolución 118/2021, publicado en el Boletín Oficial el 12/03/2021 N° 14295/21.

[6]

Ley de Asociaciones Sindicales 23551, publicada en el Boletín Oficial el 22/04/1988 N° 26366.

[7]

Ley 25674 Asociaciones Sindicales - Participación Femenina, publicado en el Boletín Oficial el 29/11/2002 N° 30037.

[8]

PEN, Decreto 124/2021, publicado en el Boletín Oficial el 22/02/2021 N° 34591.

[9]

Ley 23592 Medidas Contra Actos Discriminatorios, publicada en el Boletín Oficial el 5/09/1988 N° 26458.

[10]

Cencosud S.A. s. Recurso de hecho en: Álvarez, Maximiliano y otros vs. Cencosud S.A. s. Acción de amparo, CSJN; 07/12/2010, A.1023.XLIII, Rubinzal Online, www.rubinzalonline.com.ar, RC J 18157/10.

[11]

Ley 24013 de Empleo, publicada en el Boletín Oficial el 17/12/1991.

[12]

OIT, Recomendación 202 sobre protección social, fecha 14/06/2012, https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R202 [17/03/2021].

[13]

OIT, Recomendación 204 sobre la transición de la economía informal a la formal, fecha 12/06/2015, https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/previous-sessions/104/texts-adopted/WCMS_379098/lang-es/index.htm [17/03/2021].

[14]

Grabois, Juan, Personería Social, Ed. Buenos Aires: Universidad de Derecho, Bs. As. 2016.

[15]

Martínez Chas, Juan Manuel, Futuro del trabajo y economía social solidaria, Jornadas ALAL-AAL sobre futuro del trabajo, Buenos Aires, mayo 2017.